

La neutralité suisse et la neutralité du CICR sont-elles indissociables?

UNE INDÉPENDANCE À SAUVEGARDER

A l'heure où la Suisse s'interroge sur son destin européen et notamment sur l'avenir de son statut de neutralité permanente, certains commentateurs se posent des questions sur la capacité du CICR, quelle que soit l'évolution de la Suisse, de poursuivre en toute indépendance son action humanitaire basée sur les principes fondamentaux de la Croix-Rouge.

Il n'est pas douteux que ces questions méritent réflexion, encore convient-il en premier lieu de dissiper certaines confusions entre la neutralité suisse et la neutralité du CICR, entre l'indépendance du CICR et celle de la Confédération.

*Ces questions d'actualité qui concernent non seulement les citoyens suisses, mais aussi la communauté internationale, ont été abordées par le président du CICR, **M. Cornelio Sommaruga**, au cours d'une conférence qu'il a donnée le 21 janvier 1992 au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

La Revue est heureuse d'en présenter le texte à ses lecteurs.

Je me réjouis beaucoup d'être parmi vous au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cela me donne l'occasion, non seulement de retrouver tous les «Amis du Musée», pour leur parler d'un sujet qui me semble d'actualité pour le CICR, pour les Suisses, et aussi pour la communauté internationale, mais également de rendre hommage à tous ceux qui ont contribué et contribuent à l'essor considérable de cette magnifique institution qu'est le Musée. C'est aussi un vrai plaisir pour moi de remercier vivement ceux qui se consacrent, directement et indirectement, tous les jours, à la promotion de la Croix-Rouge, de ses idéaux, de son histoire, de son action à travers leur travail — souvent bénévole — dans ce Musée.

C'est là un engagement des plus louables, car au vu de la triste et persistante actualité de la souffrance humaine, qu'elle soit d'origine naturelle ou de la responsabilité des hommes eux-mêmes, cette Institution illustre, de la manière la plus convaincante, la réaction de tous ceux qui sont engagés sous la bannière de l'HUMANITAIRE et donne donc espoir dans un avenir meilleur. De plus, le Musée transmet à tous ceux qui ont la chance de le visiter la réalité de la Croix-Rouge, que le grand Président du CICR, Max Huber, présentait ainsi: «Le principe essentiel et décisif de la Croix-Rouge est l'idée de la responsabilité de l'homme pour la souffrance de son prochain, avec tous les sacrifices qu'elle implique».

Merci donc à tous les volontaires, dirigeants et amis du Musée. Il est absolument nécessaire de poursuivre ensemble cette œuvre, malgré les problèmes non négligeables que pose sa gestion financière. L'intérêt de la Confédération, de la République et de la Ville de Genève, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et surtout du CICR est tel que le Musée ne sera pas abandonné. Personnellement, je compte beaucoup aussi sur les Genevois, à titre individuel et collectif, notamment sur le plan privé, car pour eux cette Institution doit être la démonstration que l'«Esprit de Genève» reste bien vivant aujourd'hui, comme il l'était il y a 129 ans au moment de la fondation du CICR et donc — à travers lui — de tout le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

*
* *

Le directeur du Musée m'a demandé de parler de la neutralité: neutralité de la Suisse et neutralité du CICR, et surtout de répondre à la question de leur lien ou non! J'ai, pour ma part, voulu insister dans ce contexte sur le concept d'*indépendance*, car c'est bien là la clé du succès de l'action humanitaire du CICR. Donc une indépendance à sauvegarder.

Se poser la question de l'*indissociabilité de la neutralité suisse et de celle du CICR* est sans doute légitime aujourd'hui où l'Institution que j'ai l'honneur de présider est engagée comme jamais auparavant dans une action humanitaire qui touche à trois domaines principaux pour lesquels l'indépendance et la neutralité sont indispensables si l'on veut aboutir à des résultats satisfaisants: je ne pense pas seulement à l'activité opérationnelle de protection et d'assistance au béné-

ficé des victimes de conflits armés et de troubles et tensions internes, mais aussi au rôle primordial du CICR dans le domaine du droit international humanitaire, impliquant l'exigence de son respect, de son universalisation, de son développement et de sa diffusion. Je pense enfin à la responsabilité du CICR comme gardien des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et donc, entre autres, comme barrière à la politisation du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Il est, je crois, également essentiel de tenir compte de *la spécificité du CICR*, dont la neutralité et l'indépendance par rapport à la Suisse ne sont pas toujours perçues de façon adéquate, à un moment où la Confédération dans son ensemble — autorités sur le plan fédéral et cantonal et opinion publique — se pose des questions fondamentales sur l'avenir des relations extérieures du pays. Je ne tâcherai pas de répondre à la question — elle aussi bien légitime — «*quo vadis Helvetia?*», qui m'a occupé et préoccupé dans le passé en tant que membre de l'Administration fédérale — et qui continue à m'intéresser comme citoyen. Mais je vous parle ici comme Président du Comité international de la Croix-Rouge. Ce que je peux dire en cette qualité est que la Suisse doit pouvoir déterminer son avenir en politique étrangère sans se sentir limitée dans ses prises de décisions par le CICR! Ceci inclut la question de la politique et/ou du statut de neutralité de la Suisse, qui est fondamentale dans la recherche du lien futur de la Confédération avec l'Europe communautaire.

Ne pas se préoccuper du CICR? Comment est-ce possible, me demanderez-vous! C'est bien ce que je vais tâcher de démontrer.

Il est vrai que — les liens historiques entre la Confédération et le CICR aidant — on a longtemps identifié la neutralité suisse à celle du CICR, d'autant plus que l'usage d'un même terme peut inférer qu'il s'agit de la même notion. Or — il faut le relever d'emblée — il s'agit de deux notions distinctes, par leurs fondements juridiques, leur nature et leur finalité.

Voyons d'abord *les fondements juridiques*: la neutralité de la Suisse est un statut de droit international qui relève du droit de la neutralité applicable en temps de guerre et caractérisant le statut d'un Etat qui se tient à l'écart d'un conflit. Alors que la neutralité suisse participe d'un régime juridique qui ne peut concerner qu'un Etat, la neutralité du CICR, institution humanitaire, a été forgée par une pratique opérationnelle et fondée sur la reconnaissance de cette pratique par la communauté internationale. La neutralité du CICR dérive directement de l'impératif d'action dicté par Henry Dunant en 1863 déjà: les évacuations des militaires blessés, avec le personnel

qui les dirige, devaient être couvertes par une neutralité absolue pour permettre l'efficacité des secours. Cette notion de neutralité du blessé et de celui qui l'assiste, ancrée dans la première Convention de 1864 et reprise par les subséquentes Conventions de Genève, s'est progressivement imposée comme le principe fondamental de neutralité de la Croix-Rouge, à savoir le respect de ceux qui portent secours, à charge pour eux de s'abstenir de toute participation aux hostilités.

En second lieu, *la nature et la portée des obligations de la neutralité suisse* et de celles du CICR sont bien différentes. Le régime juridique de la neutralité requiert de l'Etat neutre les devoirs d'abstention des hostilités, d'impartialité envers tous les belligérants et de diligence dans l'observation de ses obligations, en contrepartie de quoi les belligérants sont tenus de respecter l'inviolabilité du territoire de l'Etat neutre.

Pour la Suisse, le statut de neutralité permanente, tel que reconnu par la communauté internationale en 1815, comporte toute une série d'obligations ultérieures, qui doivent garantir, en cas de conflit, l'accomplissement de ses devoirs de pays neutre.

Pour le CICR, en revanche, sa neutralité constitue une obligation de tous les instants, un principe général d'action, dont il ne saurait se départir — même temporairement — sans compromettre ses possibilités d'action en faveur des victimes. Le principe fondamental de neutralité impose du reste à toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — et donc pas seulement au CICR — une attitude de réserve à l'égard des belligérants ou vis-à-vis de toutes controverses étrangères à leur mission humanitaire.

La troisième différence entre la neutralité d'un Etat et celle d'une institution comme le CICR réside dans *la finalité*. Alors que la neutralité suisse constitue — je crois que nous pouvons être d'accord sur cela — un moyen de préserver sa souveraineté, donc son indépendance et l'intégrité de son territoire, la neutralité du CICR est un comportement nécessaire à l'accomplissement de sa mission humanitaire, une condition essentielle de son action en faveur des victimes. La finalité me semble limpide: le CICR doit à tout prix s'abstenir de prendre position pour jouir de la confiance des parties entre lesquelles il s'interpose, afin d'atteindre toutes les victimes! Pour conserver la confiance de tous et pouvoir agir, le CICR se tait quand élever la voix ne ferait qu'attiser les passions et nourrir les controverses, sans faire progresser la cause humanitaire. C'est aussi pour cette raison que le CICR ne se constitue pas en commission d'enquête, en cas de violation du droit international humanitaire, car en

assumant un tel rôle, il risquerait de voir sa neutralité mise en doute par l'une au moins des parties en cause!

Il faut à ce point mentionner un aspect bien spécifique de la neutralité du CICR. C'est la reconnaissance, dans les Conventions de Genève de 1949, du CICR comme organisme humanitaire impartial et efficace qui remplit les conditions prévues pour assumer le rôle de *substitut de la Puissance protectrice*, telle que stipulée dans le droit international humanitaire. Parmi ces conditions figure la notion de neutralité. C'est là sur le plan juridique une disposition que je considère fondamentale, car elle consacre en droit international la neutralité propre et permanente du CICR.

A cela s'ajoutent les compétences expresses confiées au même CICR par les Conventions de Genève, dans le domaine par exemple de la protection des prisonniers de guerre, ce qui lui confère une *personnalité internationale fonctionnelle*. C'est ainsi que cette institution privée de droit suisse a la capacité de conclure des traités internationaux ainsi que celle d'entretenir des contacts de nature diplomatique avec les Etats. Le nombre des accords de siège conclus par le CICR, lui conférant les immunités réservées aux organisations internationales gouvernementales, dépasse la quarantaine. La Suisse aussi a récemment reconnu, par le biais des dispositions de la loi fédérale sur la protection des données, un statut particulier du CICR comparable à celui d'une organisation internationale ayant conclu avec la Confédération un accord de siège.

Tout cela n'étonne guère si l'on tient compte qu'en 1990 la communauté internationale a reconnu, une fois de plus, ce rôle spécifique d'institution neutre et indépendante du CICR en lui conférant dans une résolution mémorable, coparrainée par plus de 130 Etats, le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies!

*

* *

La neutralité du CICR doit donc être nettement dissociée de la neutralité de la Suisse. Cela ne signifie nullement qu'il faille renier le rôle fondamental que *la neutralité permanente de la Suisse a joué au moment de la fondation du CICR* et dans l'action du CICR pendant des décennies, en tant que gardien des principes de la Croix-Rouge, comme moteur du droit international humanitaire et notamment en qualité d'intermédiaire humanitaire neutre. Le fait que le CICR ait *son siège en Suisse*, qu'il recrute ses membres parmi les citoyens de

la Confédération et que le Conseil fédéral soit le *gouvernement dépositaire des Conventions de Genève* confirme un lien particulier de l'Institution avec la Suisse. Il y a de toute évidence une communauté d'intérêts entre ces deux entités distinctes et il n'est donc pas étonnant que l'opinion publique mondiale puisse associer le CICR à la Suisse. Le CICR n'en devient pas pour autant le bras humanitaire de la politique étrangère suisse.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le CICR s'est employé à se définir plus clairement qu'auparavant par rapport à la Confédération et à souligner son *indépendance vis-à-vis des autorités fédérales*. Le Conseil fédéral a, de son côté, parfaitement réalisé que le respect de l'indépendance du CICR constituait une garantie de son acceptabilité internationale sur les plans moral et opérationnel. Aujourd'hui — et je tiens à le déclarer de manière claire et nette — les relations cordiales entre le CICR et les autorités suisses ne comportent plus aucune ambiguïté: l'indépendance mutuelle est reconnue, non seulement par les deux partenaires, mais aussi par la communauté internationale. Sur le plan des relations bilatérales entre le CICR et la Confédération suisse, cette indépendance réelle *de facto* pourrait et devrait être consolidée *de jure*, compte tenu notamment de la dynamique d'intégration progressive de la Suisse dans son environnement européen.

Je tiens à le réitérer: le CICR jouit d'une liberté d'action qu'aucune influence gouvernementale ne peut restreindre. Il ne peut être impartial — autre principe fondamental de la Croix-Rouge — que s'il demeure libre de toute attache et sa force réside justement dans cette indépendance absolue qu'il doit maintenir envers et contre tous dans notre monde contemporain où tout est engagement et coordination. Et il la maintient grâce à sa structure propre, à sa composition mononationale et au système de désignation de ses membres.

Par la cooptation de citoyens suisses, pour une période de quatre ans, au scrutin secret et à la majorité des deux tiers, on évite les pressions extérieures, de quelque nature que ce soit, car les membres du CICR ne sont redevables de leur fonction à personne, en acceptant librement un engagement volontaire et public au service de l'être qui souffre. Ils sont tous de la même nationalité suisse, empêchant ainsi les Etats d'influencer la prise de décision du Comité par diverses nationalités interposées. En outre, en tant que Suisses, quoique internationaux d'esprit, ils ont accepté leur charge en toute connaissance de cause pour accomplir la mission spécifique du CICR qui est de mettre en œuvre une politique humanitaire valable pour l'ensemble des pays appartenant au système international.

Enfin, cette situation particulière de mononationalité exige des membres du CICR, quant ils agissent en tant que tels, de faire abstraction autant que possible de leur propre contexte culturel et social, de se dégager de leurs structures mentales locales, pour agir en tant que citoyens du monde au secours de la souffrance humaine.

François Peyrot — dans son remarquable petit ouvrage «La Suisse n'a pas dit son dernier mot» — nous rappelle ce que Madame de Staël affirmait jadis: «J'ai toute la Suisse dans une magnifique horreur. Ces hautes montagnes me font l'effet des grilles d'un couvent qui nous sépareraient du reste du monde. On vit dans une paix infernale. On gémit, on se meurt dans ce néant!». Il se peut que deux siècles plus tard des Suisses, comme Friedrich Dürrenmatt, aient pensé et pensent comme la châtelaine de Coppet. Ils ont tort, et de toute évidence cela n'est nullement le cas pour les membres et les collaborateurs du CICR, qui depuis Genève sont engagés sur le front humanitaire universel. Il me paraît toutefois judicieux que le CICR poursuive une politique d'ouverture internationale, soit dans le domaine du personnel au siège comme sur le terrain, soit dans celui de projets concrets réalisés par des Sociétés nationales sous l'égide du CICR, ou encore dans la recherche d'une expertise internationale à haut niveau.

Tout cela est important car les différents aspects logistiques, financiers, culturels, politiques et diplomatiques de l'action humanitaire requièrent une interaction intense avec le monde qui nous entoure. Le dialogue continu avec les instances politiques est capital. Dans la guerre du Golfe par exemple, la liaison avec les différents acteurs — les gouvernements et forces armées de l'Irak, du Koweït, des pays coalisés, des pays limitrophes, les groupes d'opposition et les instances des Nations Unies (Secrétaire général, Conseil de sécurité, Comité des sanctions) — a été vitale pour l'action du CICR. Et c'est aussi sur la base des expériences faites en Irak et autour de l'Irak depuis le 2 août 1990, et dans d'autres pays, que le CICR a appuyé la dynamique de «*coordination humanitaire*» au sein de l'ONU, dont l'objectif est d'organiser la réaction globale à des urgences humanitaires majeures.

Au CICR, nous sommes en effet convaincus qu'une coordination accrue au sein du système des Nations Unies, comme aussi au sein du système de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'une transparente concertation entre les deux systèmes et avec les organisations non gouvernementales est utile et nécessaire. Tout en combattant la tendance à la bureaucratisation inhérente aux grandes agences, il faut dans ce contexte conserver la particularité du Mouvement

international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui agit sur la base de ses principes fondamentaux, et notamment *faire respecter la spécificité et l'indépendance du CICR* dans l'accomplissement des mandats que la communauté internationale lui a attribués. Mais je tiens à le réitérer: l'amélioration de l'information, de la communication, de la coopération opérationnelle dans toute action humanitaire entre organisations gouvernementales et non gouvernementales est indispensable; nous le devons aux victimes qui ont le droit d'être rapidement et efficacement protégées et assistées, et nous le devons aux donateurs qui font confiance aux agences humanitaires pour une action de solidarité.

Ce mot de *solidarité* est aujourd'hui le plus usité pour désigner cette combinaison des valeurs éthiques et des pulsions psychiques qui incite l'homme à aider celui qui est faible, opprimé, blessé, malade. Le droit humanitaire, par ses principes et règles juridiques, se fait le défenseur du faible contre le fort, il porte le «réflexe du bon Samaritain» et l'éthique de la solidarité humaine à un niveau légal. Il défend les droits inaliénables de catégories de personnes qui se trouvent dans une situation de faiblesse extrême: les personnes sans arme dans les situations de conflit. Il affirme le droit du blessé aux soins, le droit du prisonnier à la vie, le droit du civil à rester hors du combat et le droit du secouriste à accéder aux victimes. C'est-à-dire qu'il affirme *le droit de la victime ou de la victime potentielle d'un conflit armé à être protégée et assistée*.

Ces derniers mois, on a essayé de construire — à partir du devoir d'assistance — un «droit à l'ingérence humanitaire». Ce slogan est né d'un sentiment de frustration compréhensible face à l'obstruction de l'assistance humanitaire par des gouvernements invoquant à tort leur souveraineté, ou des mouvements d'opposition tout aussi soucieux de prouver leur contrôle sur des territoires et sur des populations. Toutefois, ce slogan cache un concept bien confus, car l'ingérence n'est pas une question de droit, mais de pouvoir. Celui qui s'ingère dans les affaires des autres doit le vouloir et doit surtout en avoir les moyens. Affirmer le droit du puissant, alors que le droit est construit surtout pour la défense du faible, est dangereux. Les abus sont programmés: l'histoire connaît nombre de situations où des raisons humanitaires ont été invoquées pour justifier une ingérence politique et militaire. Dans le droit humanitaire, l'assistance ne constitue pas une ingérence, à condition qu'elle soit réellement humanitaire, impartiale et non discriminatoire et surtout qu'elle soit conduite par un *organisme neutre*, dont la crédibilité est accréditée par la communauté internationale. Si malgré cela les Etats refusent le

consentement à l'action humanitaire, il s'agit d'une violation du droit qui devra être traitée comme telle!

*
* *

En conclusion, je dirai que si la neutralité du CICR est cristallisée par son attitude envers les gouvernements et les idéologies, c'est à travers son action que le CICR marque son indépendance: lors de la guerre du Golfe, où la Suisse a — de manière autonome — décrété des sanctions économiques et financières de large envergure, les Irakiens se sont sans doute posé des questions sur la présence et l'impartialité de l'action du CICR. Ils ont redécouvert l'indépendance et la neutralité du Comité — qu'ils connaissaient pourtant au moins depuis la guerre entre l'Iran et l'Irak — à partir du début de février 1991, lorsque le CICR assurait la liaison, vitale pour son action humanitaire, avec les gouvernements et forces armées des parties au conflit et des pays neutres ainsi qu'avec les institutions internationales.

C'est ce qui a aussi rendu possible l'organisation par le CICR des six réunions entre hauts officiers et diplomates irakiens et de la coalition après l'arrêt des hostilités dans le conflit du Golfe. Il s'agissait d'organiser la localisation et le rapatriement des prisonniers de guerre et des internés civils ainsi que de trouver des solutions aux autres problèmes humanitaires liés à ce conflit. Quelques jours après le cessez-le-feu, des officiers d'armées adversaires, certains transportés en territoire ennemi par l'avion du CICR, se sont réunis autour d'une même table et se sont mis d'accord en peu de temps sur les modalités de rapatriement. Le rôle du CICR, outre la convocation de la réunion, consistait à présider les réunions, à expliquer les dispositions du droit international, à conseiller les participants sur les modalités pratiques et à surveiller la réalisation des opérations de rapatriement. Il s'agit dans ce cas d'une activité d'intermédiaire très classique, dans le but évident de faciliter l'application du droit humanitaire. Ces réunions ont permis le rapatriement en quatre mois de 75 000 prisonniers et internés civils du conflit du Golfe.

De même pourrait-on rappeler les réunions des belligérants du conflit de Yougoslavie, qui ont permis de rassembler à Genève autour de la même table les plénipotentiaires des gouvernements, fédéral, croate et serbe, ainsi que l'armée fédérale, pour confirmer l'application des principes humanitaires et négocier des espaces

humanitaires, tels que la libération ordonnée de prisonniers de guerre, la neutralisation de certains hôpitaux et enfin la recherche de personnes disparues!

D'autres exemples sont-ils nécessaires pour témoigner que *le monde a besoin d'un CICR tel qu'il est — neutre, indépendant, mononational et suisse?*

Finalement, permettez-moi de citer encore une fois mon prédécesseur, Max Huber, pour dire avec lui que «le CICR ne se maintient que par la confiance [et que] l'efficacité de son action dépend de la confiance des Etats et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Cette confiance, il doit se l'attirer et la conserver chaque jour par le travail que fournissent ses dirigeants» et ses délégués. Merci à ce Musée de contribuer à garder cette confiance au CICR dans l'intérêt de toutes les victimes.

Cornelio Sommaruga
Président
Comité international
de la Croix-Rouge

Note: Ces opinions rejoignent les conclusions présentées sur le même thème par M. François Bugnion, directeur-adjoint, Doctrine, Droit et Relations avec le Mouvement, dans son ouvrage actuellement sous presse: *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre.*